

住宅市場のガバナンス

—住宅問題の新局面と住宅政策の展望—

Towards the Governance of Housing Market:
A New Perspective of Housing Policy

大 泉 英 次

Eiji OIZUMI

はじめに

2008年9月以降の国際的金融危機と世界不況は、欧米住宅市場にとどまらず日本の住宅市場をも深刻な不況に陥れた。日本の住宅問題は今や新しい重大な局面を迎えている。

筆者はこれまで「成熟期住宅市場の不安定性と階層性」という問題視角に立ち、日本の住宅市場と住宅政策を国際比較の視野のもとに考察してきた。⁽¹⁾日本の住宅市場の不安定性は持家・借家住民の居住リスク（住宅ローン・家賃負担の過重化、居住環境の劣悪化、コミュニティ崩壊）をいっそう強め、住宅市場の階層性は端的に居住の格差および貧困として立ち現れている。

金融危機と住宅不況は欧米諸国の住宅政策に転換を促している。日本もまた同様である。小論は第1に住宅問題の新局面の特徴を明らかにし、第2に住宅政策に求められる転換の方向をめぐって、注目すべき最近の諸論説をレビューする。そして第3に住宅政策の転換が住宅市場のガバナンスシステムの構築へと進むべき展望を示す。

1 住宅ストックと住宅市場の現状

1-1 住宅ストックの現状：「過剰」のなかの格差

まず、2008年の総務省「住宅・土地統計調査」（5年毎に実施）によって、日本の住宅ストックの現状、その主要な特徴を見よう。

(1) Oizumi, E., 'Housing Provision and Marketization in 1980s and 1990s Japan', in Dymski, G. and Isenberg, D. eds., *Seeking Shelter on the Pacific Rim*, New York and London: M.E.Sharpe, 2002; 'Transformations in Housing Construction and Finance', in Hirayama, Y. and Ronald, R. eds., *Housing and Social Transition in Japan*, London and New York: Routledge, 2007. 大泉英次「現代都市と居住空間の変動」（大泉英次・山田良治編『空間の社会経済学』日本経済評論社, 2003年）, 「民活・規制緩和時代の住宅問題と住宅政策」（塩崎賢明編『住宅政策の再生』日本経済評論社, 2006年）, など。

2008年10月1日時点で全国の総住宅戸数は5,759万戸であり、これは総世帯数4,999万世帯に対して1世帯当たり1.15戸に相当する。地域的には、関東大都市圏（東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県）1,714万戸（29.8%）、中京大都市圏（愛知県・岐阜県・三重県）382万戸（6.6%）、近畿大都市圏（大阪府・京都府・兵庫県・奈良県）913万戸（15.9%）と、三大都市圏に総住宅ストックの52.3%が集中している。

このうち空き家は756万戸で、総住宅数に占める割合（空き家率）は13.1%である。これを地域別に見れば、関東大都市圏11.38%、中京大都市圏11.4%、近畿大都市圏13.8%、3大都市圏以外14.3%となっている。全国の空き家率は、1998年調査時11.5%、2003年調査時12.2%、そして08年調査時13.1%と顕著に増加しつづけ、この限りで日本はすでに「住宅過剰」の時代に入っている。

しかしながら空き家の質が問われなければならない。空き家756万戸のうち、賃貸用住宅が409万戸、売却用住宅が34万戸で、「供給可能な空き家」が58.6%を占める。だが、2004年の国土交通省「空き家実態調査」によれば、東京都および大阪府での空き家抽出調査では、狭小・老朽等のため利用に適さない住宅が21%を占めている。最低居住水準を満たしたうえで入居者を募集している住宅は44%にとどまる。

つぎに住宅の構造を見れば、戸建住宅2,746万戸（55.4%）、長屋建住宅133万戸（2.7%）、共同住宅2,069万戸（41.7%）となっている。2003年調査時点に比べて高層共同住宅（高層マンション）の増加が顕著であって、11階建以上共同住宅は34.1%増、15階建以上共同住宅はじつに75.8%増である。共同住宅は三大都市圏に集中しており、関東大都市圏では住宅総数の56.4%、中京大都市圏では42.1%、近畿大都市圏では48.1%に達している。

住宅所有関係を見れば、持家は3,037万戸（61.2%）、借家は1,774万戸（35.8%）である。持家は戸建住宅の91.7%、共同住宅の22.8%を占める。地域別の持家ストック比率は、関東大都市圏55.2%、中京大都市圏60.6%、近畿大都市圏58.8%、3大都市圏以外65.9%となっている。

住宅規模を見れば、持家の延べ床面積は120.89㎡であるのに対して、借家の延べ床面積は45.93㎡であり、民営借家・非木造住宅では40.39㎡にとどまる。なお、民営借家・非木造住宅の延べ床面積を地域別に見れば、関東大都市圏38.66㎡、中京大都市圏43.21㎡、近畿大都市圏39.34㎡、3大都市圏以外41.84㎡である。

こうした「持家と借家の格差」は、欧米諸国と比較してわが国に極めて顕著な問題点であり、しかもこれはまったく改善されていない⁽²⁾。最低居住面積水準を満たない住宅も相当残存している。民営借家における最低居住面積水準未達の住宅の割合は全国で18.8%であり、地

(2) 大泉英次（前掲）「現代都市と居住空間の変動」178頁。ちなみに借家の延べ床面積は、1963年調査時点では38.8㎡、1998年調査時点では44.5㎡であった。住宅の広さに関する限り、ほとんど改善されていないことがわかる。

域別では、関東大都市圏24.3%、中京大都市圏16.3%、近畿大都市圏22.2%、3大都市圏以外では13.5%となっている。

歴史的に見れば日本の住宅供給は、戦後マスハウジングによって「住宅不足」を解消したのち、住宅ストックの「質の向上」と住宅市場の高成長維持をめざしてスクラップ&ビルド型の発展を続けてきた⁽³⁾。だが、それにもかかわらず、住宅ストックの「過剰」のなかで「格差」は解消されていない。しかも今や住宅市場は深刻な不況局面を迎え、「住宅格差」はますます顕著となっている。

1-2 住宅市場の現局面：不況とローン破綻、住居剥奪

2000年代の住宅建設は年間120万戸前後で推移してきたが、耐震偽装問題を背景とする建築基準法改正の影響や米国サブプライムローン問題の顕在化により、2007年度の住宅着工戸数は103万5,598戸（前年度比19.4%減）と大幅に減少した（以下、国土交通省「住宅着工統計」による）。翌08年度の住宅建設は、年度を通して見れば103万9,180戸（前年度比0.3%増）と前年度並みの水準を維持したものの、国際金融危機と急激な景気後退を背景に08年10月以降大きく減退しはじめた。2009年4月～2010年1月の着工戸数は65万3,742戸（前年同期間比28.2%減）にとどまり、とくに貸家が32.5%減、分譲マンションは62.7%減となった。

2000年代の住宅建設を牽引したのは関東大都市圏でのそれである。2002年～05年の住宅着工総数476万2,000戸のうち、関東圏は166万7,000戸で、そのシェアは35%に達した。しかしその実状は、東京都で言えば、都心部での高層マンション建設ブームとは対照的に、都心10～20キロ圏では狭小敷地（50～74 m²）のミニ戸建住宅の建設が進んだ。借家建設について言えば、政府はファミリー向け借家の供給促進を意図して2000年に定期借家制度を導入したが、現実には大都市圏・地方圏とも新設借家の平均床面積に向上は見られず、東京圏・大阪圏ではむしろいっそう狭小化の傾向を示した。これは借家建設の大部分が、床面積20 m²未満のワンルームマンションで占められているためである。⁽⁴⁾

1990年代末以降、大都市圏と地方圏での住宅市場の「二極化」が指摘されてきたが、その一方の極である大都市圏での住宅ブームも崩壊した。そして今、持家市場と借家市場に新たな問題状況が生まれている。住宅ローン破綻と住居剥奪の深刻化である。

2009年4月～9月の期間に全国で競売にかけられた住宅の件数は、前年同時期に比べて46%増加し、3万件を超えた。戸建住宅の競売は57%増加し、2万2,000件余りに達した。マンションの競売は22%増加し、およそ7,900件である。地域的には愛知県で戸建住宅の競売

（3）大泉英次（前掲）「民活・規制緩和時代の住宅問題と住宅政策」86-90頁。

（4）大泉英次「大都市圏における住宅フローおよびストックの変化」（大泉英次・大井達雄・豊福裕二『ストック循環型住宅市場の構造類型とパフォーマンスの研究』平成18～20年度科学研究費補助金・基盤研究・研究成果報告書、2009年）。

の増加が目立つ。7月～9月の3か月間に前年同時期の4.8倍にものぼった。

住宅ローン返済がゆきづまって住宅が競売にふされるまでには、1年以上かかることが多いと言われる。急激な雇用危機・所得落ち込みの影響はむしろこれから広がっていく。また、競売に追い込まれる前に、みずから住宅を売却しローン返済に充てる人も多く（いわゆる任意売却）、ローン破綻で住宅を失う人の数は競売件数の増加に示されるよりもはるかに多い。

2009年12月4日施行の「中小企業金融円滑化法」（いわゆる「返済猶予法」）は、中小企業のみならず住宅ローン返済が困難である個人についても、返済猶予など貸付条件変更の努力を金融機関に求めている。同法施行後の1ヶ月間における住宅ローン返済猶予の申し込み件数は、三菱東京UFJ銀行や三井住友銀行で同法施行前に比べて4～5倍に増加した。これに、みずほ銀行、りそな銀行を加えた大手4銀行に対する返済条件変更の申し込みは、同法施行から2010年1月末までに7,460件、1,294億円に達している。

借家市場では、低賃金・不安定雇用の激増と「派遣切り」など大量解雇を背景に、社宅・社員寮、民間借家からの追い立て、ネットカフェやサウナなどでの宿泊、さらには野宿生活という居住剥奪が広がって、社会問題となっている。⁽⁵⁾

稲葉剛は、こうした問題状況を「ハウジングプア」＝「貧困ゆえに居住権が侵害されやすい環境で起居せざるをえない状態」として包括的に把握し、分析している。「個室ビデオ店、ネットカフェ、路上生活など、貧困ゆえに不安定な居所に暮さざるをえない人たちの問題を分断せず、地続きの存在として見る」べきである。⁽⁶⁾派遣労働などの非正規雇用、「ワーキングプア」（年収200万円以下の労働者）と不安定居住＝「ハウジングプア」とは一対のものとして拡大し、これと並行して借家市場においても、生活困窮者などをターゲットとした「ゼロゼロ物件」（敷金・礼金なしの借家）の供給、家賃保証会社（連帯保証人を立てられない借家人から保証料を徴収し、家賃滞納時に支払いを肩代わりする）の参入が進んだ。最近の住宅賃貸契約ではその4割に家賃保証会社が介在しているという。

家賃保証会社による滞納家賃の暴力的な取立てや借家からの追い出しが社会問題となり、政府は2010年2月に、いわゆる「追い出し規制法案」（「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」）を閣議決定した。政府は同法案を通常国会に提出し、2011年4月施行をめざしている。だが他方で稲葉は、2000年に導入された定期借家制度が、高齢者や障害者、低所得者の借家契約に広

(5) 厚生労働省の調査によれば、非正規労働者の「雇止め」は2008年10月～09年9月に22万9,000人以上にのぼった。うち住居状況が判明した約12万5,000人のなかで、住居を失った人々は3,400人もいた。さらに、2009年10月～10年3月までに失職する非正規労働者は25万人超、住居を失う人々は6,200人超と推計される。また岡本祥浩は、野宿生活者、ネットカフェ等の施設宿泊者、失職による社員寮・施設退去者を含む「ホームレス」人口を少なくとも7万人超と推計している（岡本祥浩「経済不況なのにホームレスは減ったのか」日本住宅会議『住宅会議』第78号、2010年2月）。

(6) 稲葉剛『ハウジングプア』（山吹書店、2009年）10、26-42頁。

がっていることを指摘している。国土交通省「定期借家制度実態調査」（2007年7月）によれば、定期借家物件は借家全体の5%にとどまり普及は進んでいない。そこで稲葉は、貧困層をターゲットに定期借家契約を活用する傾向が強まってくると警告しているのである。

家賃保証業にしても定期借家制度にしても、借家人の居住権保護を後退させる規制緩和の産物である。これらが低所得層の居住の不安定化や剥奪を引き起こしている現実を直視しなければならない。

2 住宅市場の不安定性と格差、居住リスク

2-1 「経済の金融化」と住宅市場

住宅市場の不安定性は、肥大化しグローバル化する金融市場の変動、不安定性と密接に結びついている。そしてこれは持家市場の発展と深く関連している。

金融セクターの肥大化という現象が注目されるようになったのは1980年代以降のことである。これと同時に欧米諸国では、アングロサクソン諸国を先頭に持家保有が顕著に増大し、現在では、ドイツ、スイス、オーストリアなどを例外として、多くの国々で持家率は60～80%に達している。そして持家保有の増加傾向はさらに東アジア諸国にも広がった。これに対して日本は、第2次大戦直後の10年間に都市部の持家率が急速に増加し、高度成長期から今日まで全国の持家率は60%前後で推移している点で特異なパターンを示しているが、住宅ローン市場の急速な成長はやはり1980年代以降である。

金融肥大化は、金融セクターのみならず資本主義経済の構造そのものに重大な変化を生み出す動力となっている。現代資本主義分析においてとくにこのことを強調するのが、ポストケインズ派、レギュレーション派、マルクス派経済学者などのなかで1990年代から台頭してきた「経済の金融化」（financialisation）アプローチである。高田太久吉はこの「金融化」という問題視角を論評するなかで、その内容として、金融資産蓄積および金融取引膨張の急激な進展、金融自由化と金融技術革新、グローバルな金融業再編の進行などと並んで、「企業や家計の経済活動が、金融市場の動向…によって影響を受ける度合いが高まっていること。とくに、…家計部門の消費活動が自動車ローン、消費者ローンなど、さまざまな債務に依存する度合いが高まっていること」をあげている。⁽⁸⁾

同様の論点は住宅研究者のなかでも提起されている。金融市場とくに証券市場の変動が家計の所得・消費に深く影響を及ぼすようになっており、増加する持家保有はその重要なルー

(7) 檜谷美恵子・住田昌二によれば、1941年「大都市住宅統計調査」と1948年「臨時住宅統計調査」の比較分析の結果、全国24都市の持家率は1941年には22%だったが、1948年には41%に倍増したという（住田昌二『マルチハウジング論』ミネルヴァ書房、2003年、41頁）。また1958年「住宅統計調査」によれば、三大都市圏（ただし、本文中に掲げた都府県のほかに静岡県と滋賀県、和歌山県を含む）の持家率は65.8%であった。なお、1963年調査時には56.5%に低下し、それ以降は50%台で推移している。

(8) 高田太久吉『金融恐慌を読み解く』（新日本出版社、2009年）27-29頁。

トとなっている。英国のレイ・フォレストは次のようにいう。

「持家所有は経済的市民権の中核的な要素と見ることができる。経済的市民権 (economic citizenship) とは、資産保有を基軸とする経済体制 (property-led regimes) に参加する能力であり、社会生活に浸透する金融化 (financialisation) のなかで、家計が住宅資産を管理する能力は消費生活において決定的に重要である」。

フォレストは、金融グローバル化と持家市場の発展が、資産の世帯間分配や世代間移転における格差を広げ、国際的そして国内的に「住宅資産富裕層 (housing asset rich)」と「住宅資産貧困層 (housing asset poor)」との分裂をうながす傾向に注目している。⁽⁹⁾

ところで金融市場の不安定性について高田はつぎのように論じている。金融市場における金融機関および投資家の行動は、「リスク」と「利回り」を比較考量した投資選択である。だがこの「リスクと利回りの関係は…きわめてあいまいで不安定な関係」である。

「経済状況が順調なときには、投資家は過度に楽観的になり、リスクを過小に評価し、利回りを過大に評価する傾向がある。この結果、銀行の過剰融資、証券市場や不動産市場の過熱が生じ、バブルが発生する。逆に、経済が不況に転じると、投資家は…リスクを過大に、利回りを過小に評価する傾向がある。その結果、銀行は貸し渋りをし、投資家はいつせいに証券や不動産を売却…。こうして急激な信用収縮、金融市場における資金調達の困難、証券や不動産の急激な価格低下が発生する。これがバブルの崩壊である」。

「いったん投資家の期待が転移すると、…リスクと利回りの平衡は一挙に崩れ、資金の流れに大きな異変が起こる。この異変が引き起こす金融市場の混乱は、…自動的に収束することはない」。⁽¹⁰⁾

筆者は別稿で、私的土地所有の二重の独占的性格＝供給制限的機能ゆえに、住宅市場では需給不均衡の累積とその交替が一般商品市場よりも強く現れることを論じた。⁽¹¹⁾

持家市場の発展は、1次取得層（持家の新規取得層）の増加だけでなく2次取得層（持家の買替え取得層）の増加に支えられており、成熟化した持家市場における需給変動は2次取得層の買替え行動（住宅ストックの売却）によって大きく左右される。買替え行動の活発化を支えるのは住宅価格の上昇であり、これによって超過需要の昂進が促される。だが、いずれ住宅価格の高騰が1次取得層の参入を困難にすることで住宅需要は急激に減少し、市場は超過供給状態へと転換する。超過供給状態のなかで土地・住宅価格は下落するが、住宅は高額商品であるから、価格が下落したからといって簡単に需要は増えない。とくに2次取得層

(9) Forrest, R., 'Globalisation and the housing asset rich', *APNHR (Asia-Pacific Network for Housing Research) 2005 Kobe Conference Paper*, 2005.

(10) 高田太久吉 (前掲) 『金融恐慌を読み解く』35-39頁。

(11) 大泉英次「アメリカ住宅市場と世界金融危機」(和歌山大学経済学会『経済理論』第350号, 2009年7月) 65-68頁。

の動向は住宅価格の下落によって強く制約されることになる。

こうした住宅市場の変動は、高田が指摘するような金融市場の不安定性と住宅融資、不動産投資の変動によって増幅されるのである。

2-2 住宅市場の不安定性と投機性

スクラップ&ビルド型発展を遂げてきた日本の住宅市場では、住宅ストック流通市場は未発達であり今日でも全販売量の13%に過ぎない。住宅の減価が急速であるため、2次取得層の買替え行動は住宅価格ではなく事実上土地価格の動向に依存している。

公示地価（毎年1月1日時点）の動向を見れば、全国の住宅地価は1992年以降一貫して下落を続けたが、ようやく2007年、08年とやや上昇を示した。しかし09年は前年比3.2%低下、10年は前年比4.2%低下と大きく下落している。3大都市圏では09年3.5%低下、10年4.5%低下である。とくに関東圏が4.4%および4.9%の低下と下落幅が大きい。

1980年代バブルの崩壊後、地価は長期にわたって下落してきたが、2000年代に入り東京など大都市都心部でマンションブームと地価上昇が始まった（大都市と地方圏との土地市場の二極化）。これは、証券化市場が整備されて海外からの不動産投資が活発化したことが強く影響している。

そのことをJ-REIT（不動産投資信託）市場について見ておこう。J-REIT市場の取引総額に占める外国人投資家の割合は、2003年の30.4%から07年の60.2%に急増した。海外からの投資に支えられた不動産開発の活発化が都心部の優等地を中心に地価高騰をもたらしたのである。地価上昇は地方圏の大都市にも広がった。

2007年公示地価（商業地）が前年に比べ上昇した11都道府県を見ると、J-REITの地域別投資残高は、東京都の2兆6,000億円、大阪府の4,570億円を先頭にして概ね400億円を超える巨額なものだった。これは、主要都市の商業地価や住宅地価の変動が、消費・所得水準や企業収益などの国内要因よりも、海外不動産の投資利回りや不動産以外の金融商品の利回りとの差によって左右されるようになったことを示唆している。

だが、サブプライムローン問題が浮上した2007年半ばには外国人投資家の売り越しが目立つようになり、08年には年間を通じて100億ドルの売り越しとなった。9月のリーマンショックを契機にJ-REIT市場は急激に収縮し、マンションブームも崩壊した。

不動産証券化の進展は、外国からの継続的な資金流入によって商業不動産・マンションブームを生み出したが、その一方で不動産・マンション市場が国内の実需とは無関係に国際的な資本市場の動向によって左右されるという結果をもたらした。そのことが住宅市場の不安定性、投機性を増幅させたのである。⁽¹²⁾

(12) 豊福裕二「不動産投資の国際化と日本のマンション市場」（前掲『ストック循環型住宅市場の構造類型とパフォーマンスの研究』）。

資金繰りに窮して破綻するリート会社を支援するため、09年9月に官民の協力で「不動産市場安定化ファンド」が設立されたが、東証リート指数は08年10月の最安値（704.46）から3割程度回復（10年3月半ば931.34）したに過ぎない。

2-3 持家層と借家層の低所得化

住宅市場不況と住宅格差、住宅ローン破綻、そして居住貧困の背景には、持家世帯と借家世帯のなかでともに低所得階層が顕著に増加していることがある。これは住宅市場の現在と将来を強く制約する構造的要因である。

1998年と2003年そして2008年の「住宅・土地統計調査」によれば、持家世帯のなかで年収400万円未満世帯の割合は、98年の32.7%から03年の39.4%、08年の41.2%に増加している。年収200万円未満世帯の割合は11.2%から13.3%そして13.6%に、年収200～300万円未満世帯は10%から12.7%そして13.8%に、年収300万円～400万円未満世帯は11.6%から13.4%そして13.8%に増加している。

世帯の所得階層ごとに持家率の変化を見ると、年収2,000万円以上の世帯を除き、すべての所得階層で持家率は増えているが、なかでも低所得階層での増加が目立つ。年収200～300万円未満世帯の持家率は98年の48.8%から03年の54.0%そして08年の57.0%に増加している。年収300～400万円未満世帯では52.8%から58.5%そして59.6%に増加している。

低所得階層で持家率が上昇している理由の1つは、持家世帯における高齢化の進行である。年金収入にたよる高齢者持家世帯が増えている。だがそれだけでなく、低所得世帯の持家取得が増加している。その原因としては、地価・住宅価格の下落、住宅ローン金利の低下、住宅取得にたいする優遇税制、そして1998年末に実施された旧公庫住宅ローン融資枠・融資基準の大幅緩和などが考えられる。これらによって低所得世帯でも持家取得が容易となったのである。

また、同じく「住宅・土地統計調査」によれば、借家世帯のなかで年収300万円未満世帯の割合は98年の40%から03年の46%（ただし08年は43.6%）に増加している。

持家層・借家層ともに低所得世帯が増加している。これは高齢者世帯と若年単身世帯の増加も原因の1つだが、基本的には1990年代末のデフレ不況以降の経済状態がもたらした所得格差と貧困化の現れと見るべきである。そして低所得の固定化、所得の急減のリスクは、金融危機後の急激な経済不況のなかで広範な世帯に広がっているのである。⁽¹³⁾

世帯収入の減退と雇用危機は、持家層・借家層ともに住宅アフォーダビリティの悪化と住宅需要の減退をもたらす要因である。住宅市場は地域性や階層性が強いのでこれらの要因の影響は一様ではないが、マクロ的に言って住宅ストックの質の向上や居住環境・景観の改善を困難にすることは確実である。

(13) 大泉英次・大井達雄「住宅ローン破綻問題」（日本住宅会議編『格差社会の居住貧困：住宅白書2009-2010』ドメス出版、2009年）。

2-4 転機に立つ持家所有と持家政策

持家と借家のストック格差は日本に顕著な住宅問題だが、今日の持家所有と持家支援政策もまた多くの問題を抱えている。

第1に持家ストックのなかでも格差は広がっている。大都市における高層マンション建設と狭小戸建住宅建設の同時進行はすでに指摘したが、分譲マンションも、年数の経過とともに多くが管理組合の運営困難、管理資金不足による改修・建替えの困難という問題を抱えている。また、売れ残り分譲マンションの増加は、住宅棟および住宅団地全体の管理の困難化と居住環境悪化、さらには荒廃化を引き起こしている。

戸建空き家も大都市、地方都市ともに、中心市街地および郊外で増加している。賃貸するか売却するか決まらない状態で、未利用のまま放置されている空き家が多い。郊外住宅地では、購入はしたが住宅を建てないままの空き地が増加しており、売買はもちろん相続・贈与も不活発で、子ども世代に継承されないまま放置されている土地が多い。⁽¹⁴⁾

第2に住宅ローンのリスクをめぐる問題である。多額で長期の住宅ローンを借りて住宅を所有することには様々なリスクがある。しかもそのリスクはいっそう高まっている。

まず所得減少のリスクである。雇用の安定、賃金収入の安定が根底から崩されている今日の状況のもとで、突然の収入減に直面し、ローン返済にいきづまってしまうリスクは中・低所得層ともに大きい。

つぎに住宅価格の変動リスクである。1980年代バブルの崩壊後、土地・住宅価格は低下しつづけてきた。大都市で局地的バブルが発生したが、金融危機でこれも崩壊した。土地・住宅価格の低下は住宅の住み替えやローンの借替えを難しくする。

そして金利の変動リスクである。民間住宅ローンの中心は変動金利型と短期固定金利型である。超低金利状態が今後も続くと予想して変動金利ローンを借る人が多い。しかし金利上昇局面に入ったとき、変動金利型、短期固定金利型ともにローン返済額は増加することになる。ちなみに国土交通省の2008年度「民間住宅ローンの実態に関する調査」によると、個人向け住宅ローンの新規貸出額は、変動金利型が26.7%（前年度15.7%）、長期固定金利型が7.2%（前年度12.9%）、短期固定金利型62.8%（前年度66.5%）、証券化支援ローン（フラット35）3.3%（前年度4.9%）、となっている。

これら3つのリスクは今後いっそう大きくなり、とくに低所得層にとって対処が困難となる。そしてそのことは、金融機関にとって信用リスク（返済不能が発生する危険）が高まることを意味する。

2007年の住宅金融公庫廃止で、民間金融機関は中・低所得層向けに住宅ローンを拡大することが可能になった。だがそのかわり金融機関にとっては信用リスクの管理がますます重要

(14) 斎藤広子「マンション居住・管理の問題」、松本恭治「マンションの成立と存続を危うくする市街地の拡散」、吉田友彦「郊外戸建て住宅地の空き家と空き地」（前掲『格差社会の居住貧困』）。

になる。信用リスクの管理は、借り手の選別、そしてリスクに応じた金利差別化をもたらす。「(高) リスクに見合った(高) 金利」という「市場のルール」が適用されるのである。

既述のように、いわゆる「返済猶予法」は住宅ローン返済が困難となった債務者について返済猶予など貸付条件変更の努力を金融機関に求めている。そのため金融機関は新規貸出のリスク管理をいっそう厳格にせざるをえない。

今後とも懸念されることは、民間金融機関による、借り手の信用リスクに応じたフラット35と自行ローン商品との使い分けである。民間金融機関にとってフラット35はリスク管理の必要がない商品である(リスクは住宅金融支援機構が負う)。他方、自行住宅ローンは優良顧客を囲い込む有力な手段となる。

これまでの持家支援政策は、住宅税制(住宅ローン減税)と住宅金融(旧住宅金融公庫ローンの拡大)を主要な政策手段としてきた。しかし今日の持家所有が抱えている諸問題はそれでは解決が困難である。

3 住宅政策の転換

3-1 民主党連立政権の住宅政策

住宅問題の新たな深刻な局面を迎えて、住宅政策の転換が強く求められている。では政権交替、民主党連立政権の誕生は日本の住宅政策にどのような変化をもたらすのか。

2009年衆議院選挙において、自民党「政権公約(マニフェスト)」(09年7月31日発表)は、住宅ローン控除などによる持家取得・住み替え支援の継続と強化、子育て世帯や高齢者向けの良質な賃貸住宅の供給、住宅の長寿命化の推進と既存住宅(中古住宅)市場・リフォーム市場の整備、住宅・土地金融の円滑化などを掲げた。

これに対し「民主党の政権政策マニフェスト2009」(09年7月27日発表)は、「住宅政策の転換」を掲げて、バリアフリー・耐震補強・省エネ化など住宅リフォームの支援、建築基準法等の抜本的見直し、定期借家制度の普及、地域の建設・建築産業育成などの政策を示した。だが、これらは自民・公明連立政権の住宅政策をほぼ踏襲したものであって、唯一目立つ違いは「多様な賃貸住宅を整備するため、家賃補助や所得控除などの支援制度を創設」とする点である。その限りで民主党は、歴代の自民党政権が推進してきた持家重視の住宅政策を継承しつつも、借家政策に新たな視点を打ち出したと見ることもできる。

しかし植田芳博と川田菜穂子の分析によれば、2010年度予算の政府案(09年12月25日閣議決定)では住宅対策費が大幅に削減されている。民主党が掲げる「コンクリートから人へ」のスローガンのもと、公共事業関連費は5兆7,731億円と前年度に比べて18.3%削減されたが、なかでも住宅対策関連費は2,017億円で、09年度予算額6,266億円のわずか32.2%である。厳密な比較のために09年度予算の住宅対策費を10年度予算の経費項目に対応させて組み替えると3,777億円となるが、それに比べても53.4%に過ぎない。⁽¹⁵⁾

他方で民主党連立政権は09年12月の「緊急経済対策」で、デフレ対策として民間住宅投資・設備投資の支援を強調し、住宅金融の拡充、住宅税制改正、住宅版エコポイント制度の創設を盛り込んだ。この方針にもとづき09年度第2次補正予算では、優良住宅取得支援制度によるフラット35S（証券化支援ローン）の金利引き下げ、住宅融資保険の保険料引き下げで4,000億円が計上された。また住宅エコポイント制度では、国土交通省・経済産業省・環境省合わせて1,000億円が計上された。

このように、住宅対策費が大幅に削減される一方、持家取得支援による住宅投資の促進が景気対策の重要な柱に位置づけられている。

たしかに民主党連立政権は、失業者・生活困窮者の支援を打ち出し、その一環として失業者に対する住宅手当の支給、緊急一時宿泊施設の設置などを実施している。これらは自公連立政権が始めたものだが、それを継続し拡充しているわけである。しかしこれらの施策は、支援の対象を無収入の失業者に限定し、かつ短期的である（住宅手当の支給期間は原則6カ月）。「マニフェスト」が掲げたような、本格的な借家政策の展開につながるものではない。

したがって、植田と川田が指摘するように、現時点での「政府予算や政策資料を概観するかがり、民主党の住宅政策は、より市場重視、新自由主義の方向性を示している」といわざるをえない。

3-2 住宅セーフティネット論を超えて

では住宅政策の転換はいかにあるべきか。議論の基本的スタンスを確定するために、ここで、いわゆる住宅セーフティネット論について検討しておく必要がある。

「セーフティネット」という用語は今日、経済・社会政策の様々な分野で普及しており、住宅政策もその例外ではない。日本でも2007年に「住宅セーフティネット法」（「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」）が制定されている。同法がいう「住宅確保要配慮者」とは「低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭」などをさす。

筆者はかつて「セーフティネット」についてつぎのように論じた。⁽¹⁶⁾

戦後の欧州諸国の福祉国家政策を支える理念は「ナショナル・ミニマム」であった。これは国民生活における最低限度の諸条件をさし、その保障を国民の権利、国家の義務として規定するものであった。そして住宅政策はこのナショナル・ミニマムを保障する重要な手段の1つとされたのである。

近年におけるセーフティネット政策理念の台頭は、このナショナル・ミニマム理念に取っ

✓ (15) 植田芳博・川田菜穂子「民主党政権の住宅政策」（前掲『住宅会議』第78号）。

(16) 大泉英次「現代住宅政策の基本的課題」（足立基浩・大泉英次・橋本卓爾・山田良治編『住宅問題と市場・政策』日本経済評論社、2000年）252-254頁。

て代わるものとなった。だが日本の政策的文脈においては、セーフティネット論が極めて矮小化された形で利用されていることに注意しなければならない。自由な市場競争こそが最適な資源配分を達成するという信念を前提に、セーフティネットは極力最小化されるべきであり、また弱者救済に限定されるべきであるという論調が支配的である。つまり、セーフティネット論は新自由主義の政策理念の一部なのである。

一例をあげれば、国土交通省住宅地審議会 2000 年答申は、住宅政策の役割を、住宅市場の環境整備、誘導、補完の 3 つに定式化したうえで、公営住宅について「市場を補完し、居住に関するセーフティネットとしての役割を担うことが基本」と規定した。公営住宅供給を「社会的弱者に対するセーフティネットの整備」という役割に限定すべきであるとしたのである。そこではセーフティネット論は、ナショナル・ミニマム理念の普遍的性格を否定し、社会保障を「弱者救済」に矮小化する論理となっている。

もとより新自由主義の政策思想は、1970 年代後半以降、多くの欧州諸国でも住宅政策に強い影響力を発揮してきた。しかし、それはあくまでも戦後福祉国家政策の歴史的成果のうえに起きたことなのである。これに対して、戦後の日本では「福祉国家」という言葉はあっても、実際の社会保障政策がナショナル・ミニマムの確立を目標としたことはなかった。また住宅政策は民間住宅供給の促進に終始し、かつその市場供給を適切にコントロールする制度・政策を欠いてきた。こうした歴史的条件のもとで、「市場重視」そして最小化されたセーフティネットを住宅政策が掲げることは、日本の住宅問題をいっそう深刻化させるものになってしまう。そして、1990 年代から 2000 年代の今日において日本の住宅市場と住宅政策に起きた（起きている）事態はまさにそのことを実証するものである。

新自由主義が破綻した今、公共政策の復権と再構築が必要である。すべての人々が生活の安定と自由を確保できるよう、市場経済のあり方を改革しなければならない。持家層の不安とリスクはますます強まっていくであろう。この問題について「借家に住む（住み続ける）」という選択は必ずしも解決にならない。借家市場の現状は持家（指向）層の要求を満たせないからである。それどころか、借家層もまた不安と貧困リスクに直面している。持家市場と借家市場の双方を改革する公共政策が求められている。

3-3 住宅政策の転換をめぐる諸論説

以上のような問題意識のもとに、住宅政策の転換をめぐる新たな課題を提起している最近の諸論説をレビューする。

平山洋介は、「住宅所有の普及に依存し、持家世帯をコアに据えて社会統合を構築しようとする戦略」を特徴とした戦後日本の住宅システムが、社会変化に対応しえなくなっていることを論じ、新たな「住宅システム」を構築すべき必要性を説いている。⁽¹⁷⁾

日本の住宅政策は、「結婚して家族をもち、雇用と所得を確保し、そして住宅所有によって

資産を形成する」という「標準パターンのライフコース」を前提し、そこに支援を集中してきた。だが、いま求められているのは「ライフコースの複線化を認識し、暮らしの実践の多様さに中立的に対応する政策」、「持家／借家の〈有利／不利〉の差を縮め、住まいの所有形態に関して中立的な住宅システム」の形成である。

「住まいの条件を中立にするには、住宅に関する資源を社会的に分配する制度が必要になる」。公営住宅の供給対象を拡大すると同時に、民間借家市場に公的支援を投入し、多彩な社会賃貸住宅の育成と家賃補助制度の導入を組み合わせることで、普遍的な住宅保障の制度を構築すべきである、と。

1990年代以降の住宅制度再編のなかで、日本の公共住宅供給は縮小、消滅の危機にある。しかし、国民の住生活向上を図るうえで公共住宅の役割は極めて重要である。角橋徹也は、公共住宅制度の抜本的な再編のプログラムをつぎのように提案している。⁽¹⁸⁾

自治体公営住宅と地方住宅供給公社住宅そして都市再生機構（UR）住宅の管理を、都道府県単位で一元化する。地域的に統合された管理組織を住宅NPO法人に転換する。これによって低所得者、障害者などを対象とした低家賃住宅から、中間所得層向けの市場性が強い低廉家賃住宅まで、複合的な公共住宅供給を行う。そして、行政と住宅NPO法人に市民組織を加え、三者のパートナーシップによって公共賃貸住宅管理運営機関を設置し、これが地域における公共賃貸住宅政策を策定・実施する、というものである。

角橋の構想は、日本の公共住宅制度をヨーロッパ型社会住宅へと再編・転換することで、地域における住宅供給、住宅政策の有力な担い手に成長させようというものである。これに対して海老塚良吉は、世界的には（とくに英米両国で）1980年代以降、縮小する公共住宅供給に代わって成長を開始した民間非営利組織による住宅供給に注目する。日本では民間非営利組織の住宅事業は全体的にはなお萌芽段階にあるが、海老塚はその本格的な成長に向けてつぎのように提言している。⁽¹⁹⁾

小規模な民間非営利組織による、地域の実情に応じた住宅供給事業の展開を図る。地方公共団体が公有地を借地方式で提供することによって、低家賃住宅の供給を支援する。自治体が策定する地域福祉計画や条例のなかに、民間非営利組織が取組む高齢者、ホームレス向け住宅供給事業を位置づけ、かつ支援する。さらに、公共住宅の管理業務への民間非営利組織の参入を促すことなどである。

また稲葉剛は、「ハウジングプア」層の支援に向けてつぎの諸政策を提案している。⁽²⁰⁾

公共住宅、とくに公営住宅の供給戸数を大幅に拡充する。公営住宅の入居資格を高齢者、

✓ (17) 平山洋介『住宅政策のどこが問題か』（光文社新書、2009年）9-12、276-277、280、287-288頁。

(18) 角橋徹也「公共賃貸住宅制度の再編」（前掲『住宅政策の再生』）160-165頁。

(19) 海老塚良吉『NPOが豊かにする住宅事業』（筒井書房、2009年）173-180頁。

(20) 稲葉剛（前掲）『ハウジングプア』200-210頁。

障害者などのカテゴリーに限定するのではなく、収入が一定水準以下の世帯すべてに広げる。公営住宅供給は入居資格をもつ世帯のカバー率を数値目標とする。

民間借家については、借家人に対する連帯保証を廃止して、居住支援NPOや借家人組合、仲介業者などで構成され、行政機関が財政を支援する「居住支援協議会」を設置し、これが家賃滞納に対する公的保証を行う。居住支援協議会は、家主に対する家賃補助を行うことで地域の家賃水準の引き下げを図る、などである。

これらの諸論説の焦点は新しい借家供給システムの構築に当てられているが、持家政策の再構築に関わって、かつて筆者は住宅金融政策の改革課題を提起した⁽²¹⁾。それは、①低金利住宅ローンの安定供給は住宅ローン証券化市場の育成だけで達成しうるものではなく、公的金融機関による住宅融資を維持することの意義は大きい。②民間・公的金融機関の住宅融資に対する規制・監視・評価のシステムづくり。③住宅融資を良質な住宅ストックの形成につなげていくための、自治体、住民、建築業者そして民間・公的金融機関などによる地域内連携のシステムづくり、等々である。

角橋提案では住宅NPO法人の財政基盤として「地方住宅振興基金」の設立、海老塚提案では、各地域における民間非営利組織の住宅供給事業を支援する公的融資制度の拡充があげられていた。こうした活動もまた公的住宅金融機関の重要な役割となるであろう。

借家市場と持家市場の制度改革を統一的に構想することは大きな意義がある。安定した借家市場の発展は、持家市場の安定した成長に大きく寄与するのである。

ちなみに、この関係のリアリティを示すのがドイツの住宅市場であろう。ドイツにおける社会住宅の大規模な供給は発達した借家市場の基礎をつくった。そのことが借家市場と持家市場の「対等な共存」の条件となっている。その結果としてドイツの持家率は42%（2006年時点）と欧州諸国では例外的に低い。2000年代の欧州住宅ブームのなかでも、ドイツの住宅価格と家賃は極めて安定的に推移した。借家セクターの大きさが持家重要の増加を抑えたこと、また金融自由化のなかでも住宅ローン市場の伝統的な構造は維持され、住宅ローンの激しい膨張と収縮が起きなかったことなどがその理由と見られている⁽²²⁾。ドイツ住宅ローン市場の独自性は、不安定化・投機化する国際金融市場の変動の影響を住宅金融市場から極力排除することが、住宅市場の安定的成長にとって重要な条件であることを示唆している⁽²³⁾。

(21) 大泉英次「住宅金融公庫の廃止」（『経済』第126号、2006年3月）、「住宅金融政策の転換」（前掲『住宅政策の再生』）、「住宅金融の新しい局面」（『住宅会議』第67号、2006年6月）など。なお筆者らは、金融自由化後の日本と韓国における公的住宅金融機関の再編の問題点を検討する論考を準備している。

Oizumi, E., and Kim, S., 'Government Mortgage Lending Institutions in Asia', *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford: Elsevier, Forthcoming.

(22) Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), *European Housing Review 2009*, pp.44-55.; Voigtlaender, M., 'Why is the German Homeownership Rate so Low ?' *Housing Studies*, vol.24. no.3, 2009.

3-4 住宅市場ガバナンス論の展開へ

これまでの住宅政策は、一方で、景気対策の観点から住宅建設やリフォーム投資を促進し、他方で、住宅市場へのアクセスが困難な低所得層などに限定して「セーフティネット」を設けるというものであった。いま求められている住宅政策の転換とは、住宅市場の不安定性と格差を是正するために、住宅市場のガバナンスの社会的な仕組みをつくりあげることである。ここでガバナンスとは、公権力（政府）のみならず民間企業、NPO、市民も関与する共同的な管理、規制、調整のシステムをいう。⁽²⁴⁾

住宅市場の不安定性と階層性を生み出す基礎は、私的土地所有の二重の独占的性格にある。かつて筆者は、この二重独占（＝所有独占と利用独占）の社会的規制によって住宅地市場の安定的な発展の条件を確保したうえで、公共住宅・民間市場の双方を視野においた借家政策を確立し、そして持家政策を再構築するという観点を提起した。⁽²⁵⁾

「総合的な住宅政策は、持家・賃貸住宅保有にたいする支援と同時に、これら住宅・土地所有を1つの公共空間のなかにおき、住民居住の安定を基本原則とした都市計画によってこれらを制御する。それなしに住宅ストックの改善と街並み、居住環境の整備という課題は達成しえない」。

他方で山田良治は、土地所有＝二重独占論のオリジナルな達成の後、土地・住宅の「公共性」、さらに都市・地域空間、街並み・景観の「公共性」論へと論理を展開している。⁽²⁶⁾

また広井良典は、「福祉政策と都市政策の統合」という視点に立って、「公有地の積極的活用、都市計画の強化と福祉政策の連動、空間格差や社会的格差を生みにくい都市のあり方」という政策課題を提起している。⁽²⁷⁾ コミュニティ論の根幹に土地・空間・住宅ストックを位置づけていることが注目される。

住宅市場の不安定性、住宅ストックの格差・貧困を是正するガバナンスシステムの構築は、豊かな地域社会づくりと結びつく。⁽²⁸⁾ 住宅市場のガバナンスをめぐる政策研究はこうした領域への展開をも展望しているのである。

✓ (23) もっとも、ドイツの大手金融機関は国際金融市場での資産運用、証券化金融投資に乗り出し、金融危機で大きな打撃を受けた（居城弘「経済危機下のドイツ金融システム」『経済』第166号、2009年7月）。

(24) 角橋徹也『オランダの持続可能な国土・都市づくり』（学芸出版社、2009年）93頁。

(25) 大泉英次（前掲）「現代住宅政策の基本的課題」258-262頁。

(26) 山田良治「住宅問題と市場・政策」（前掲『住宅問題と市場・政策』）、「美意識の発展と景観形成の公共性」（『和歌山大学観光学部設置記念論集』2009年）、「都市空間形成の理論的検討」（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第61巻第3・4号、2010年3月）。

(27) 広井良典『コミュニティを問い直す』（ちくま新書、2009年）181-195頁。

(28) 住宅ストックの質の向上を中心に据えた住宅政策論の展開については、日本住宅会議編『サステナブルな住まい：住宅白書2007-2008』（ドメス出版、2007年）を参照。また、都市、市場経済と公共性との関係についての筆者の見解は、大泉英次「コモンズと都市の公共性論」（鈴木龍也・富野暉一郎編『コモンズ論再考』晃洋書房、2006年）を参照。